



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilmo. Sr. Director General de Relaciones**  
**Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 – VALLADOLID**

**Expediente: 20186407**

**Asunto: Falta de cumplimiento de una Resolución del Tribunal para la  
Defensa de la Competencia / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Economía y Hacienda**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a la existencia de prácticas de competencia desleal en la prestación de servicios funerarios en León y su alfoz.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a esa Consejería, solicitando informe correspondiente a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y la Administración implicada que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la falta de cumplimiento de la Resolución adoptada por Acuerdo de 18 de septiembre de 2017 del Pleno del Tribunal para la Defensa de la Competencia de Castilla y León (Expte. TDC/SAN/15/2017). En efecto, según manifiesta el reclamante, en dicho acuerdo, se declaró el abuso de posición de dominio por parte de la entidad mercantil “XXX, S.A. (en adelante, XXX)” en el mercado de prestación de servicios funerarios en los municipios de León, Villaquilambre y San Andrés del Rabanedo, ya que se había acreditado la imposición de precios discriminatorios y otras condiciones comerciales y de servicios no equitativos, y en la aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que colocaba a unos competidores en situación



desventajosa frente a otros.

En consecuencia, además de imponer la correspondiente multa, se ordenó a dicha empresa que se abstuviera de continuar con dichas prácticas, y que se publicase la parte dispositiva de dicha Resolución en el tablón de anuncios del tanatorio y en un lugar visible de la página web. Para acreditar el cumplimiento de dichas exigencias, la empresa XXX debía remitir al Servicio para la Defensa de la Competencia un informe comprensivo del estado del cumplimiento de todos los aspectos establecidos en la Resolución, al ser este órgano administrativo el encargado de garantizar la ejecución de dichas órdenes.

Sin embargo, según afirma el autor de la queja, no se ha cumplido en su totalidad el contenido de dicha Resolución, lo que motivó que D. XXX, en nombre y representación de “XXX, S.A.”, presentase sendos escritos dirigidos a dicho Servicio (Regs. entrada 12-02-18 y 14-12-18), en los que solicitaba su intervención ante las prácticas desleales a la competencia que sigue practicando la entidad XXX, ya que sigue realizando los descuentos prohibidos a las aseguradoras dada su posición dominante.

En su primer informe remitido, la Consejería de Economía y Hacienda reconoció que tenía conocimiento de dichas peticiones, las cuales fueron incorporadas a las actuaciones de investigación de vigilancia *“con el objeto de verificar la posible existencia de conductas que pudieran suponer el incumplimiento de la Resolución TDC/SAN/15/2017”*. Dicho informe se dictará, en su caso, cuando el Servicio de Defensa de las Competencia concluya las actuaciones de investigación a que se ha hecho referencia, por lo que todavía no procedía realizar pronunciamiento alguno sobre esta cuestión.

Además, se indica que, en el marco de dicho procedimiento, la entidad XXX formuló, con fecha 10 de julio de 2018, una serie de alegaciones, en la que ponía de manifiesto que se había vuelto al sistema de precios existente en el año 2012, tras la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 2015, lo que supone que los precios aplicados por esa entidad eran de naturaleza privada. Por lo tanto, esa Sociedad consideraba que se había cumplido de manera adecuada la Resolución del Tribunal para la Defensa de la Competencia.

Al no haber concluido la investigación, se acordó por esta Procuraduría solicitar una ampliación de información. En su segundo informe, la Consejería de Economía y Hacienda nos informó que todavía no habían concluido las labores de investigación iniciadas por dicho Servicio, ya que se había requerido información a la empresa XXX y a seis entidades aseguradoras, con el fin de valorar si efectivamente se está cumpliendo efectivamente la Resolución adoptada en su día por el Tribunal de Defensa de la Competencia.



Finalmente, en su tercer informe, se remitió copia de la Resolución adoptada el 3 de junio de 2019 por dicho órgano en el que estimo que no se había constatado una vulneración de la Resolución TDEC/SAN/15/2017, *“máxime teniendo en cuenta que tanto los precios de los servicios funerarios como los rangos a aplicar por XXX, S.A. son adoptados por la Mancomunidad de Servicios Funerarios y Cementerio de los Ayuntamientos de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre, en el ejercicio de las competencia que le son propias y que constituye una de las funciones que tiene encomendadas la Entidad local para la que fue creada”*.

No obstante, el Tribunal para la Defensa de la Competencia emitió una opinión en la que estimaba que *“la Mancomunidad podría revisar el sistema de descuentos o “rangos”, puesto que los establecidos pueden no tener un buen encaje en la concepción de lo que debe ser un sistema de descuentos que se adecue con el derecho de la Defensa de la Competencia, que los mismos deben no ser personalizados, que no deben construirse con carácter retroactivo y que deben ser progresivos, así como que sean establecidos en beneficio de los usuarios y que estos puedan beneficiarse de los mismos, y no los operadores, pues no consta que tales rangos sean comunicados a los beneficiarios de los seguros de decesos o empresas funerarias a los que se les aplica los citados rangos”*.

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Resolución.

Como cuestión previa, debemos determinar que esta Procuraduría va a estudiar únicamente la actuación de la Administración autonómica en relación con el cumplimiento de la normativa vigente, sin entrar en ningún momento en cuestiones de derecho civil o de otra naturaleza, las cuales, en su caso, deberán ser sustanciadas ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Para analizar la presente queja, debemos partir del contenido de la Resolución de 18 de septiembre de 2017, del Tribunal para la Defensa de la Competencia de Castilla y León (Expte. TDC/SAN/15/2017), por la que declaró la existencia de un *“abuso de posición de dominio por parte de la mercantil XXX, S.A., en el mercado de prestación de servicios funerarios en el municipio de León capital, y en los municipios limítrofes de Villaquilambre y San Andrés del Rabanedo, consistente en la imposición de precios discriminatorios y otras condiciones comerciales y de servicios no equitativos, y en la aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloca a unos competidores en situación desventajosa frente a otros”*. Esta conducta se encuadraba dentro de las prácticas de abuso de posición dominante tipificadas en el artículo 2.2 a) y d) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por lo que se acordó imponer una multa de XXX € a XXX, S.A., y se ordenó a dicha entidad mercantil que *“se abstenga de realizar estas*



*prácticas o similares en el futuro, facilitando a todos los usuarios, operadores y empresas aseguradoras, los precios aprobados por la Mancomunidad, sin establecer condiciones desiguales para prestaciones equivalentes”.*

En efecto, como se afirmaba en la citada Resolución del Tribunal para la Defensa de la Competencia, nos encontramos ante un mercado de ámbito local, puesto que los servicios funerarios se prestan a demanda de los familiares de los difuntos, y según los usos y costumbres del lugar. Por lo tanto, lo usual es acudir a un proveedor local, y que se contraten varias prestaciones, entre las cuales se encuentre el servicio de velatorio. En este caso, si bien se trata de una competencia municipal conforme a lo previsto en el artículo 25.2 k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el ámbito territorial de XXX no se constriñe solamente al municipio de León, sino también al de la Mancomunidad de Servicios Funerarios de León (incluido, por tanto, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre), e incluso otros municipios colindantes del alfoz (como, por ejemplo, Valdefresno, Santovenia de la Valdoncina, Onzonilla y Valverde de la Virgen, entre otros).

Esta situación supone que, desde la posición de dominio que ostenta, el Tribunal consideró que había diseñado un procedimiento de facturación, en ciertos bienes o servicios, incentivando a las empresas aseguradoras, para mantenerlas como clientes, mediante la aplicación de unos precios distintos de las tarifas aprobadas por la Mancomunidad, las cuales tienen naturaleza de precios privados. En efecto, la Sentencia de 28 de septiembre de 2015 del Tribunal Supremo parte del hecho de que los servicios funerarios fueron liberalizados por el artículo 22 del Real Decreto Ley 7/1996, de 7 de junio, y dejaron de estar reservados a los municipios. Este nuevo régimen habilita a XXX, como Mancomunidad, para que pueda percibir precios privados por la prestación de servicios funerarios aunque no vengán recogidos como tales en sus Estatutos, tal como se recoge en la referida resolución judicial: *“En consecuencia, después de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 7/2006, la prestación de los servicios funerarios quedó liberalizada. Y ello sin perjuicio de que los ayuntamientos pudieran someter a autorización la prestación de dichos servicios. Autorización, de carácter reglado, que debía limitarse a examinar si se cumplían o no los requisitos objetivos precisados normativamente. En definitiva, desde dicho momento, los servicios de que se trata podían prestarse en régimen de libre concurrencia por quien obtuviera la autorización correspondiente que había de otorgar el ayuntamiento competente siempre que cumpliera los requisitos objetivos precisados normativamente y dispusiera de los medios materiales necesarios para efectuar el transporte de cadáveres”.*

Por lo tanto, existe una libre concurrencia competitiva para las empresas del sector funerario, sin que pueda imponerse restricciones que sean injustificadas. Así, como se afirma en la citada Sentencia del Tribunal Supremo, *“la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que traspone*



*al ordenamiento jurídico español la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior) incluye en su ámbito de aplicación los servicios funerarios. En concreto, la ley exige que cualquier medida que suponga una limitación al acceso o al ejercicio de una actividad de servicios debe estar justificada por una razón imperiosa de interés general y debe ser proporcionada, es decir no debe existir ninguna otra medida menos restrictiva que permita salvaguardar el objetivo que se pretende con la regulación. En consecuencia, los requisitos y restricciones que se impongan a las empresas funerarias deben cumplir conjuntamente los principios de necesidad y proporcionalidad (el subrayado es nuestro). Además, la habilitación para llevar a cabo cualquier actividad de servicios funerarios debe ser válida en todo el territorio nacional y con una duración ilimitada, estando las empresas funerarias sometidas a las obligaciones de información y a las previsiones sobre reclamaciones recogidas en la Ley”.*

En consecuencia, corresponde a la administración pública garantizar la libre concurrencia competitiva entre las empresas “XXX” y “XXX.” en la prestación de los servicios funerarios en la ciudad de León y los municipios de su alfoz, conforme a los principios recogidos en la Ley de Defensa de la Competencia, entre los que se encuentra la prohibición de abuso de una posición de dominio, tal como lo establece el artículo 2.1 de la Ley de Defensa de la Competencia: *“Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional”.*

Entre las prácticas conflictivas en la materia, se encuentran los descuentos por volumen que fue analizada en la Resolución del Tribunal para la Defensa de la Competencia del año 2017, ya que era práctica habitual su aplicación respecto a las entidades aseguradoras debido a su elevada facturación. Para ello, sigue la doctrina expuesta por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que *“vino a avalar la doctrina (Asuntos Hoffmann-La Roche de 1979 o Michelin de 1983), según la cual una empresa dominante abusa de su posición cuando aplica, ya sea mediante acuerdos celebrados con los clientes, ya sea unilateralmente, un sistema de descuentos excluyente que supusiera, entre otros aspectos, a que el escalado de descuentos incitaba a proveerse exclusiva o casi exclusivamente de la dominante porque el rápel se concedía si las compras superaban un cierto umbral se aplicaba a todas las compras desde la primera unidad, no a las que superasen dicho umbral”.*

Esta fue una de las razones por las que el Tribunal autonómico para la Defensa de la Competencia sancionó a la Entidad XXX, al acreditarse *“la importancia de la atracción de todas las entidades aseguradoras, para lo que, entre otros aspecto, se pueden ofrecer la aplicación de condiciones de facturación desiguales para prestaciones equivalentes. Esta oferta de precios reducidos a las Entidades*



*aseguradoras junto con la demanda de clientes que, por su carácter de instalación municipal de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre, dan como resultado una captación de servicios que representa un nicho de mercado importante, por lo que la consolidación, en base a conductas contrarias a la competencia, de esta cuota de mercado, no cabe ninguna duda que afecta al resto de operadores, hasta el punto de que puedan ver muy comprometida su actividad en el mercado”.*

Sin embargo, a pesar de la sanción impuesta, el Sr. XXX, en representación de la entidad mercantil “XXX, S.A.” decidió acudir de nuevo al Servicio para la Defensa de la Competencia al considerar que no se cumplía de manera efectiva la Resolución del año 2017, ya que proseguían los descuentos a las aseguradoras que seguían impidiendo una adecuada competencia entre los operadores en la prestación de los servicios funerarios. Tras la tramitación del expediente de Vigilancia, el Tribunal para la Defensa de la Competencia emitió, en junio de 2019, una segunda Resolución, en el que consideró que los precios aprobados en su día por XXX no vulneraban la normativa vigente, ya que *“son adoptados por la Mancomunidad de Servicios Funerarios y Cementerio de los Ayuntamientos de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre, en el ejercicio de las competencias que le son propias y que constituye una de las funciones que tiene encomendada la Entidad Local para la que fue creada”*. En efecto, según consta en el expediente de queja, el sistema tarifario fue aprobado por el Acuerdo de la Asamblea de Concejales de la Mancomunidad de 31 de enero de 2012, por el que se acordó modificar su naturaleza jurídica para convertirse en precios privados.

No obstante, el propio Tribunal autonómico reconoce en esta última Resolución que, a diferencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, carece tanto de facultades para anular actos administrativos o disposiciones generales de rango inferior a la Ley, como de personalidad jurídica propia para poder recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa. A juicio de esta Procuraduría, esta afirmación supone un reconocimiento implícito de una duda tanto sobre la legalidad del sistema de descuentos o “rangos” establecidos, como del posible encaje con la doctrina fijada en defensa de la competencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 124 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: *“Queda prohibida cualquier medida que no se base en consideraciones prudenciales que establezca un acceso privilegiado a las entidades financieras para las instituciones, órganos u organismos de la Unión, Gobiernos centrales, autoridades regionales, locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros”*.

En la interpretación de este precepto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha declarado que el referido artículo *“no persigue en absoluto el objetivo de impedir que una empresa conquiste, por sus propios méritos, una posición dominante en un mercado. Esta disposición tampoco pretende garantizar la permanencia en el mercado de competidores menos eficaces que la empresa que ocupa una posición*



*dominante (véase, en particular, la sentencia de 27 de marzo de 2012, Post Danmark, C-209/10, EU: C:2012:172, apartado 21 y jurisprudencia citada)”. Sin embargo, como se afirmaba en la Sentencia de la Gran Sala de 6 de septiembre de 2017 (C-413/2014), “sobre la empresa que ocupa una posición dominante recae una responsabilidad especial, la de no perjudicar, con su conducta, a la competencia efectiva y no falseada en el mercado interior (véanse, en particular, las sentencias de 9 de noviembre de 1983, Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Comisión, 322/81, EU:C:1983:313, apartado 57, y de 27 de marzo de 2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, apartado 23 y jurisprudencia citada). Ésta es la razón por la que el (entonces vigente) artículo 102 TFUE prohíbe, en particular, a la empresa en posición dominante que lleve a cabo prácticas que provoquen efectos de expulsión de competidores suyos considerados tan eficaces como ella misma, reforzando su posición dominante mediante el recurso a medios distintos de los propios de una competencia basada en los méritos. Desde esta perspectiva, pues, no toda competencia de precios puede considerarse legítima (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de marzo de 2012, Post Danmark, C-209/10, EU: C:2012:172, apartado 25)”.*

A este respecto, se ha declarado por ese Tribunal que una empresa tiene una posición de abuso dominante, “cuando dicha empresa, sin vincular a los compradores mediante una obligación formal, aplica, ya sea en virtud de acuerdos celebrados con esos compradores, ya sea unilateralmente, un sistema de descuentos de fidelidad, es decir, de descuentos sujetos a la condición de que el cliente se abastezca exclusivamente en la empresa en posición dominante para la totalidad o para gran parte de sus necesidades, cualquiera que sea, por lo demás, el importe de sus compras (véase la sentencia de 13 de febrero de 1979, Hoffmann-La Roche/Comisión, 85/76, EU:C:1979:36, apartado 89)”.

Por lo tanto, como ha declarado el Tribunal para la Defensa de la Competencia en su última Resolución, el sistema de descuentos establecido debe cumplir las siguientes condiciones para que no sea considerado un abuso de posición dominante:

- No deben ser personalizados.
- No deben constituirse con carácter retroactivo y deben ser progresivos.
- Deben establecerse en beneficio de los usuarios y no de los operadores, “pues no consta que tales rangos sean comunicados a los beneficiarios de los seguros de decesos”.

Sobre esta cuestión, es preciso tener en cuenta que esta Institución ha tenido conocimiento de que el sistema de tarifas (precios privados) por la prestación de servicios funerarios y de cremación, y por el suministro de bienes accesorios fue



modificado por la asamblea de 26 de diciembre de 2019 de concejales de la Mancomunidad XXX (BOP de León de 30-12-19), anulando el establecido en el año 2012. En consecuencia, es necesario que el órgano competente de la Consejería de Economía y Hacienda –en estos momentos, la Dirección General de Política Económica y Competitividad- ejerza las competencias de inspección atribuidas en la normativa de defensa de la competencia para comprobar si dicho acuerdo cumple las condiciones en su día exigidas en las Resoluciones del Tribunal para la Defensa de la Competencia. Además, es necesario analizar si dicho acuerdo ha modificado el sistema de descuentos establecido a las aseguradoras que había sido criticado implícitamente en la última Resolución de 3 de junio de 2019, y si, en la actualidad, se cumplen las condiciones que ha proclamado la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Por último, debemos indicar que, en la actualidad, mientras se mantenga el estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se aplican las condiciones extraordinarias fijadas en el artículo sexto de la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19. Sin embargo, esta Procuraduría considera que, en el supuesto de que se constatará que se mantiene la discriminación denunciada por la empresa “XXX, S.A.”, se debería adoptar por la Administración autonómica, tras la pérdida de vigencia de la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, las medidas adecuadas para garantizar la libre competencia, incluso acudiendo, si fuera necesario, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**1. Que, en el ejercicio de las potestades atribuidas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se lleven a cabo las labores de comprobación pertinentes por parte del órgano competente de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, para comprobar si el nuevo sistema de tarifas (precios privados) por la prestación de servicios funerarios y de cremación, y por el suministro de bienes accesorios, aprobado por la Asamblea de 26 de diciembre de 2019 de concejales de la Mancomunidad de Servicios Funerarios y Cementerio de los Ayuntamientos de León, San Andrés del Rabanedo y Villaquilambre, cumple las condiciones exigidas en las Resoluciones de 18 de septiembre de 2017, y de 3 de junio de 2019, del Tribunal autonómico para la Defensa de la Competencia.**

**2. Que, en el supuesto de que se constatará que se mantiene la discriminación denunciada por D. XXX, en nombre y representación de “XXX,**



**S.A.”, se adopten, tras la pérdida de vigencia de la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, las medidas adecuadas por el órgano competente de esa Consejería, con el fin de garantizar que el sistema de descuentos que hubiere establecido, en su caso, la entidad mercantil “XXX, S.A”, a favor de las entidades aseguradoras cumple las condiciones fijadas por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que no sea considerado un abuso de posición dominante.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Economía y Hacienda **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Resolución emitida

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López